

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

DIX-HUITIÈME SESSION

Documents officiels



**SIXIÈME COMMISSION, 808^e
SÉANCE**

Lundi 11 novembre 1963,
à 10 h 50

NEW YORK

SOMMAIRE

	Page
<i>Point 71 de l'ordre du jour:</i>	
<i>Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (suite)</i>	149

Président: M. José María RUDA (Argentine).

POINT 71 DE L'ORDRE DU JOUR

Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (A/5470 et Add.1 et 2, A/C.6/L.528, A/C.6/L.530, A/C.6/L.531 et Corr.1 et 2, A/C.6/L.535, A/C.6/L.537) [suite]

1. M. YASSEN (Irak), avant d'aborder le fond de la question, indique comment il conçoit la tâche de la Sixième Commission à l'égard de cette question et comment la Commission devrait, selon lui, s'acquitter de cette tâche.

2. Aux termes du paragraphe 2 de la résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale, la Sixième Commission est chargée, dans un domaine déterminé, de codifier le droit international et d'assurer son développement progressif. A la dix-septième session, la délégation irakienne et d'autres délégations ont déjà dit qu'en créant la Commission du droit international l'Assemblée générale ne s'était pas dessaisie complètement des attributions que lui confère l'Article 13 de la Charte et que la Commission du droit international n'était que l'organe de l'Assemblée générale. S'agissant de questions éminemment politiques, telles que celle des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, la Sixième Commission, composée de membres qui sont à la fois des représentants de leur pays et des juristes, est l'organe le plus compétent pour mettre en œuvre l'Article 13. De par son caractère à la fois technique et représentatif, elle est particulièrement bien placée pour tenir compte de l'évolution constante de la vie internationale.

3. La résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale jette les bases d'un vaste programme de travail. Les termes "conformément à la Charte des Nations Unies" ne signifient pas que la Commission ne doit étudier que des principes expressément proclamés par la Charte, mais simplement qu'elle doit retenir uniquement des principes qui, étant la conséquence logique et parfois nécessaire des dispositions de la Charte, sont implicitement consacrés par cet instrument. L'œuvre de codification et de développement progressif du droit international ne consiste pas à reproduire des principes déjà proclamés, mais à

énoncer explicitement des principes implicitement admis et même à saisir et à dégager le sens de l'évolution. Depuis la signature de la Charte des Nations Unies en 1945, bien des choses ont changé. La technique de la guerre a changé à cause des découvertes nucléaires. La structure de la société internationale s'est transformée par suite de l'émancipation massive des peuples. Le champ des relations interétatiques s'est considérablement élargi. Pendant ces 18 années, les principes régissant les relations amicales et la coopération entre les Etats n'ont pas cessé d'être appliqués ou invoqués. Le passage du temps a permis de dégager ce que ces principes contenaient en germe. Après avoir mentionné certains aspects du développement de la communauté internationale, sir Humphry Waldock a pu écrire qu'en raison notamment de cesdits aspects, les Nations Unies et la Charte avaient acquis une signification dans l'ordre international juridique qui n'apparaissait pas encore pleinement à l'époque où vivait Brierly (préface à la sixième édition de *The Law of Nations*, de J. L. Brierly *l.*, p. viii). Il s'agit en effet de dégager le sens que concrétise le développement de la vie internationale et il s'agit encore de parer à certaines lacunes pour établir autant que possible un système coordonné. Chargée d'une œuvre de codification et de développement progressif du droit international, la Sixième Commission ne saurait considérer la rédaction d'une déclaration comme le but définitif de ses travaux. La délégation irakienne considère que la rédaction d'un instrument de cette nature, qui suppose un travail préalable de synthèse, ne saurait être accepté que comme une étape dans la voie de la codification.

4. Pour mener à bien cette œuvre difficile, la Sixième Commission doit se fixer une méthode de travail. Pour cela, elle doit s'inspirer des méthodes suivies par la Commission du droit international et d'autres organismes, tels que l'Institut de droit international et l'Association de droit international, tout en tenant compte des conditions particulières de travail de l'Assemblée générale et de la Sixième Commission. L'œuvre de codification et de développement progressif du droit international est une œuvre de caractère technique, qui exige, au cours de la phase initiale, des études approfondies et des recherches poussées, difficilement réalisables par un organe aussi nombreux que la Sixième Commission. Comme la plupart des institutions scientifiques, l'Institut de droit international confie l'étude des sujets qu'il décide d'examiner à des commissions restreintes dont les travaux sont dirigés par des rapporteurs qu'il nomme. Ses séances plénières sont pour la plupart consacrées à l'étude des rapports présentés par ces rapporteurs. La Commission du droit international confie l'étude des sujets à son ordre du jour à des rapporteurs spéciaux qu'elle nomme; elle a quelquefois créé des

^{1/} Oxford, The Clarendon Press, 1963.

sous-commissions pour accomplir des tâches déterminées. Les discussions de la Commission portent en général sur les rapports présentés par ces rapporteurs spéciaux. De plus, la Commission établit à chaque session un comité de rédaction. Ce comité est en principe chargé de mettre au point les articles préparés ou les formules suggérées.

5. Il apparaît en effet que la tâche de codification et de développement progressif du droit international nécessite certains travaux de préparation et de précision qui ne peuvent être menés à bien que par une seule personne ou par un groupe restreint. A la Sixième Commission, il est véritablement indispensable de recourir à la méthode du groupe de travail, comme la délégation tchécoslovaque le prévoit dans son document de travail (A/C.6/L.528). Qu'il y ait un ou plusieurs groupes, que ce ou ces groupes siègent uniquement pendant les sessions ou également entre les sessions de l'Assemblée générale, ce sont là des questions d'ordre pratique, des détails. L'essentiel est que tout groupe soit représentatif non seulement des principaux systèmes juridiques et formes de civilisation, mais également des grands systèmes politiques et sociaux, et que le résultat de ses travaux soit soumis pour examen à la Sixième Commission.

6. Le groupe de travail devrait d'abord procéder à un travail d'analyse, étudier les opinions des gouvernements, et, si la Commission le juge bon, consulter la pratique des Nations Unies. Il devrait indiquer les points généralement acceptés et ceux qui prêtent à controverse. Lors du débat à la Commission, les points controversés pourront faire l'objet de compromis. Le groupe de travail pourrait être ensuite chargé de formuler des projets d'articles, de caractère tout à fait provisoire, en s'inspirant des suggestions faites par la Commission aux différents stades du débat. Si l'idée de créer un groupe de travail était acceptée, elle pourrait être appliquée immédiatement. En effet, un bon nombre de gouvernements ont déjà fait connaître leur position, soit par écrit, soit par l'intermédiaire de leurs représentants.

7. Avant de passer en revue les quatre principes inscrits à l'ordre du jour de la présente session, le représentant de l'Irak note qu'il serait utile d'augmenter aussi rapidement que possible le nombre de ces principes, sans toutefois modifier l'ordre de priorité déjà établi. Cela a pour effet de souligner que la tâche entreprise est d'une grande envergure et que son accomplissement exige des efforts sérieux. Pour la délégation irakienne, le principe de l'égalité souveraine des Etats, qui a été formulé assez tardivement, est un principe capital. Il est le fondement même de l'organisation internationale et doit être celui des relations entre Etats. Si ce principe n'est apparu que récemment, c'est que l'ordre juridique international s'est constitué de façon pragmatique, non seulement d'après les nécessités, les besoins, mais également d'après les possibilités, les conditions réelles de la vie internationale. Certains principes apparaissent comme étant la synthèse de quelques règles en vigueur qui se sont consolidées au cours du temps, mais certains principes fondamentaux ne s'affermissent que longtemps après d'autres qui peuvent en être la conséquence, et l'ordre chronologique de reconnaissance n'est pas toujours un critère de valeur ni d'importance. Commençant par le principe de l'égalité souveraine, le représentant de l'Irak traite plus particulièrement de la liquidation des vestiges de l'inégalité. Il reste à débarrasser les

nouveaux Etats de certaines servitudes, telles que les traités inégaux, les concessions injustes, les privilèges de fait et l'existence de bases militaires. Pour porter remède à des situations de ce genre, Wolfgang Friedmann, professeur à l'université de Columbia, parle de la possibilité d'invoquer le principe de l'enrichissement sans cause, généralement reconnu en droit interne et qui peut être considéré comme un principe général de droit au sens de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice ("The uses of general principles in the development of international law", article publié dans *The American Journal of International Law*, avril 1963, p. 297-298). Mais il serait plus simple et plus logique de chercher un remède aux situations d'inégalité, imposées avant l'indépendance, dans le principe fondamental de l'égalité souveraine des Etats, en donnant à ce principe une interprétation plus conforme aux buts de la Charte. L'étude de ce principe devrait permettre d'élaborer un ensemble de règles condamnant toutes les situations, de fait et de droit, incompatibles avec l'égalité souveraine des Etats, même lorsque ces situations ont été imposées avant l'accession de l'Etat à l'indépendance.

8. Le principe de la non-intervention est une conséquence du principe de l'égalité souveraine des Etats et il est, sous une forme négative, la consécration de l'indépendance et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Qu'il s'agisse d'une affaire intérieure ou extérieure, il y a intervention de la part d'un Etat dès que celui-ci empiète sur la compétence d'un autre Etat. Comme l'a indiqué le représentant du Chili, c'est une véritable "usurpation de pouvoirs" (804ème séance). Le représentant de l'Irak rend hommage aux efforts déployés par les pays de l'Amérique latine pour définir et codifier le principe de la non-intervention. L'expérience interaméricaine facilitera certainement la mise au point d'un critère de l'intervention, un critère qui pourrait être inclus dans un instrument plus général qu'un instrument interaméricain. Lorsqu'elle étudiera le principe de la non-intervention, la Sixième Commission devra également aborder la question des sanctions juridiques de l'intervention. Les privilèges acquis à la suite d'une intervention doivent-ils être reconnus? Les traités conclus à la suite d'une intervention doivent-ils être valides? L'existence de sanctions juridiques permettrait de mieux assurer le respect du principe de la non-intervention.

9. Le principe du règlement pacifique des différends est énoncé dans l'Article 33 de la Charte. Le droit international général n'oblige pas les Etats à recourir à certains modes de règlement de préférence à d'autres et l'Article 33 de la Charte confirme cette position. Il serait en effet difficile, même lorsqu'il s'agit de différends juridiques, de demander aux Etats de s'engager par avance à recourir au règlement judiciaire. Certaines règles de droit international sont encore trop incertaines, et la juridiction internationale n'est pas encore suffisamment représentative des principaux systèmes juridiques et des grandes formes de civilisation. Cependant, les progrès de la codification du droit international auront certainement pour effet d'encourager les Etats à recourir au règlement judiciaire et même à accepter dans une certaine mesure la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. L'étude du principe du règlement pacifique des différends devra porter sur les divers modes de règlement. Il est en effet hautement utile d'aboutir à des règles qui garan-

tiront le bon fonctionnement de ces moyens conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention. L'Institut de droit international s'est déjà engagé dans cette voie et, à sa session de 1961, il a adopté une résolution sur la conciliation et, à sa dernière session, Bruxelles, septembre 1963, il a décidé de créer une commission sur les commissions d'enquête.

10. Le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, qui interdit aux Membres de l'ONU le recours à la menace ou à l'emploi de la force, est l'aboutissement d'une longue évolution. L'interprétation de ce principe soulève de nombreuses controverses. Or, pour interpréter ce principe, et de façon générale tout principe juridique, il faut tenir compte des autres dispositions juridiques en vigueur dans le même domaine: dispositions qui peuvent avoir une certaine relation avec ce principe. Pour déterminer la portée exacte du principe de l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force, il faut certes se référer à l'Article 51 de la Charte, qui reconnaît le droit naturel de légitime défense. En revanche, il n'y a pas lieu, pour ce faire, de tenir compte de dispositions qui n'affectent pas le principe à interpréter, telles que les dispositions du Chapitre VI de la Charte relatif au règlement pacifique des différends ou celles du Chapitre VII concernant l'action des Nations Unies en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Rien n'exige surtout que l'interdiction posée par le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte soit adaptée à la compétence du Conseil de sécurité. Si la menace ou l'emploi de la force n'atteint pas un degré qui justifie une intervention du Conseil, il ne reste pas moins une menace ou un emploi de la force d'après le paragraphe 4 de l'Article 2, et d'autres sanctions peuvent être appliquées pour assurer le respect du principe. Il est, du reste, évident que le développement normatif de l'ordre international ne saurait être lié à une évolution correspondante des institutions. Sur ce point, le représentant de l'Irak ne partage pas les vues de la représentante du Royaume-Uni (805ème séance). Il conviendrait également de préciser le sens du mot "force". De l'avis de la délégation irakienne, il ne s'agit pas seulement de la force armée. Le fait que le mot force n'est pas qualifié audit paragraphe et le développement progressif de la communauté internationale justifient une interprétation plus large, qui doit englober les pressions économiques ou politiques lorsque celles-ci atteignent un certain degré de gravité. Il faudrait, en outre, résoudre certaines questions de principe. L'Etat qui déclenche un conflit armé en violation d'une disposition de la Charte peut-il se voir appliquer les règles du droit de la guerre, et dans quelle mesure? Enfin, ici encore, la question des sanctions juridiques se pose. Quel doit être le sort des avantages acquis par la menace ou l'emploi de la force? L'élaboration de règles détaillées permettant de résoudre ces diverses questions répondrait à la lettre et à l'esprit de la Charte, ainsi qu'aux exigences de la sécurité internationale.

11. M. PLIMPTON (Etats-Unis d'Amérique) dit que la délégation des Etats-Unis accueille avec satisfaction l'examen, par la Sixième Commission, des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies et que cet examen doit être approfondi, réfléchi et objectif. Le représentant des Etats-Unis se propose d'examiner séparément, au cours du débat, chacun des quatre principes

qui font l'objet du point de l'ordre du jour. Les déclarations de la délégation des Etats-Unis auront un caractère provisoire et il se peut qu'elles posent plus de questions qu'elles ne donnent de réponses, car la complexité des principes en question ne permet pas de les aborder brièvement ni superficiellement. Avant de passer à l'examen du premier principe, le représentant des Etats-Unis tient à exposer l'attitude générale de la délégation des Etats-Unis à l'égard du point de l'ordre du jour dans son ensemble.

12. Le représentant des Etats-Unis rappelle la résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale, qui est à l'origine du débat actuel, et souligne qu'il s'engage clairement les points suivants. Premièrement, l'expression "développement progressif du droit international" n'a pas, dans cette résolution, le sens technique qu'elle a à l'article 15 du statut de la Commission du droit international. Il est évident qu'en déclarant que la Charte et ses principes sont d'une importance primordiale pour le développement progressif du droit international et en décidant d'étudier certains de ces principes, l'Assemblée générale a parlé d'une façon générale et, à la différence du statut de la Commission du droit international, n'a pas demandé "de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats". Deuxièmement, elle n'a pas non plus donné au terme "codification", dans la résolution 1815 (XVII), le même sens technique que le statut de la Commission du droit international, qui parle "de formuler avec plus de précision et de systématiser les règles du droit international dans des domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales". Les quatre principes dont est saisie la Commission sont contenus dans la Charte. Il est impossible de les formuler de façon plus précise et d'une manière qui serait obligatoire pour les Etats Membres sans les modifier, c'est-à-dire sans amender la Charte. Or, la Charte ne peut être amendée que suivant la procédure prévue au Chapitre XVIII. Certes, l'Assemblée générale et certains autres organes des Nations Unies peuvent d'autorité interpréter la Charte par des mesures qui entrent dans les limites de leur compétence. Cette pratique relève précisément de l'étude des principes régissant les relations amicales qu'a entreprise la Sixième Commission. La délégation des Etats-Unis est disposée à contribuer de son mieux à l'étude de cette pratique et à l'interprétation des principes en question, mais elle ne considère pas la résolution 1815 (XVII) comme donnant pour mandat à la Sixième Commission de reformuler les principes de la Charte. En vertu du paragraphe 3 de cette résolution, sa tâche est d'étudier les principes énumérés dans le paragraphe et de déterminer quels autres principes devront être examinés plus avant en vue, conformément au paragraphe 2, de leur développement progressif et de leur codification, de manière à assurer l'application plus efficace de ces principes. Si cette étude est menée à fond, sur un plan technique et dans un esprit ouvert, comme il est proposé dans le document A/C.6/L.531 et Corr.1 et 2, elle apportera une contribution positive non seulement à la compréhension internationale, mais encore au développement progressif du droit international. Elle n'implique pas nécessairement l'élaboration de nouveaux codes ou de déclarations concernant les quatre principes en question,

car il faut analyser ces principes dans le contexte de la Charte, où ils sont déjà énoncés. Ce qu'il faut, ce n'est pas essayer de récrire la Charte ni de reformuler sous forme de recommandations ce que la Charte contient déjà sous forme d'obligations, mais éclairer les sujets à l'étude en exposant soigneusement l'opinion des gouvernements et en examinant à fond la pratique sur laquelle elle repose. Cela devrait conduire à une meilleure compréhension et à une application plus parfaite des règles que prescrit la Charte.

13. La Charte est une constitution qui s'est admirablement adaptée aux changements. Tenter de codifier son autorité grandissante risque d'aboutir à une ossification plus qu'à une codification et à un développement progressif. Ce qu'il faut, c'est mettre en pratique les principes régissant les relations amicales. Ce qu'il faut, ce ne sont pas des manifestes, c'est un peu plus de bonne volonté de la part des Etats pour s'acquitter sans réserve des obligations qu'ils ont acceptées en vertu de la Charte, et la Charte offre tout un choix d'institutions et de méthodes pour ce faire. En étudiant les principes régissant les relations amicales, il serait souhaitable d'accorder une attention particulière aux procédures et aux dispositifs qui existent actuellement pour le règlement pacifique des différends, ce qui mettra en lumière les institutions existantes et les pratiques qu'ont suivies jusqu'ici les Etats. On pourrait également proposer d'autres moyens, comme l'a fait le représentant des Pays-Bas à la 803^{ème} séance.

14. Abordant l'examen du principe selon lequel les Etats doivent s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, le représentant des Etats-Unis rappelle que la première restriction d'importance imposée, en droit international, à l'emploi de la force ne remonte qu'à 1907, avec la Convention de La Haye concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles. C'est à la même époque qu'a été conclue la Convention pour le règlement pacifique des différends. Le Pacte de la Société des Nations, élaboré une dizaine d'années plus tard, allait beaucoup plus loin tant dans ses restrictions à l'emploi de la force que dans les institutions qu'il créait pour appliquer les principes qu'il énonçait. Le recours à la guerre était soigneusement limité, mais il n'était pas entièrement exclu. En outre, le recours à la guerre et le recours à la force sont deux choses différentes. La guerre pouvait être interdite alors que l'emploi de la force dans les relations internationales était autorisé, comme l'a montré l'affaire de Corfou. En 1928, les auteurs du Pacte de Paris de 1928^{2/} ont cherché à pousser plus loin encore les limitations imposées au recours à la guerre par le Pacte de la Société des Nations, mais ils sont restés imprécis au sujet de l'emploi de la force n'allant pas jusqu'à la guerre.

15. L'Article 2, paragraphe 4, de la Charte représente un grand progrès par rapport à ces importants précurseurs. Toutefois, le véritable défaut du Pacte de la Société des Nations comme du Pacte de Paris ne tient pas au texte mais au contexte: c'est qu'un trop grand nombre d'Etats, dont des Etats puissants,

n'étaient pas disposés à remplir les obligations que leur imposaient ces instruments. Il ressort immédiatement de la lecture de l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte qu'au lieu de se borner à imposer des restrictions au droit de faire la guerre, la Charte vise l'emploi de la force et même la menace d'employer la force. Si l'on ajoute les obligations positives que contient le paragraphe 3 de l'Article 2, l'interdiction du paragraphe 4 est complète et impérative.

16. Toutefois, on peut se demander ce que signifie exactement le terme "force". Lauterpacht était d'avis que cette expression était utilisée dans son sens ordinaire, comme se référant à la force armée par opposition à la pression économique ou politique, et s'appuyait sur le Préambule de la Charte: "Il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun." A sa cinquième session, à laquelle elle a adopté une série de résolutions qui ont fait époque dans l'histoire du maintien de la paix internationale, l'Assemblée générale semble être arrivée à une interprétation analogue. Dans sa résolution 378 (V) relative aux devoirs des Etats en cas d'ouverture des hostilités, elle a réaffirmé "les principes exprimés dans la Charte, qui veulent que l'on n'ait recours à la force des armes que dans l'intérêt commun et non contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat quelconque". Toutefois, à la même session, elle a condamné, dans la résolution 380 (V) relative à la paix par les actes, "l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat aux fins d'en changer, en recourant à la menace ou à l'emploi de la force, le gouvernement légalement constitué". Elle a réaffirmé solennellement que "quelles que soient les armes utilisées, toute agression, qu'elle soit perpétrée ouvertement, qu'elle prenne la forme d'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une puissance étrangère, ou qu'elle se produise de toute autre manière, est le plus grave de tous les crimes contre la paix et la sécurité du monde entier". En déclarant qu'une incitation à la guerre civile dans l'intérêt d'une puissance étrangère constitue un acte d'agression, l'Assemblée a donné à entendre que cette action pourrait constituer un cas de menace ou d'emploi de la force.

17. Si l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force va au-delà de la menace ou de l'emploi de la force armée appliquée directement et ouvertement, à quelles autres formes secondaires de coercition peut-on appliquer le terme "force"? On a dit au cours du débat qu'il pouvait s'appliquer à la pression économique. A cet égard, il y a lieu de remarquer qu'à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale tenue à San Francisco, le Brésil avait présenté un amendement à l'Article 2, paragraphe 4, selon lequel l'interdiction que contient ce paragraphe aurait expressément mentionné les "mesures d'ordre économique". L'amendement brésilien a été rejeté à une forte majorité^{3/}. Le représentant de l'Afghanistan a parlé du refus d'un Etat côtier d'accorder l'accès à la mer à un pays sans littoral; faut-il voir là aussi un cas d'emploi de la force? La question de l'accès à la mer est certes d'une grande importance, mais il n'est nullement certain qu'elle relève du paragraphe 4 de l'Article 2. Tout cela montre que le sens du terme "force" n'est pas parfaitement clair. Le représentant des Etats-

^{2/} Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale signé à Paris le 27 août 1928 (Société des Nations, Recueil des Traités, vol. XCIV, 1929, No 2137).

^{3/} Voir Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Commission I, 5 juin 1945, vol. 6, p. 334, 335, 339 et 340.

Unis tient à souligner que ce qu'il en a dit n'engage en rien son gouvernement, mais tend plutôt à démontrer que la question mérite d'être étudiée attentivement par la Commission.

18. Une deuxième question que pose le texte de l'Article 2, paragraphe 4, est le sens de l'expression "dans leurs relations internationales". Il semble que l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force s'applique aux différends entre un Etat et un autre Etat et qu'un Etat peut donc employer la force en cas de guerre civile et étouffer une révolte qui éclate sur son propre territoire. Mais la question posée par ce membre de phrase ne s'arrête pas là, car on peut évidemment se demander ce qu'est le territoire d'un Etat. Un groupe ou une collectivité peut revendiquer la personnalité internationale ou le statut d'Etat et, par conséquent, toute menace ou emploi de la force contre ladite collectivité serait "internationale" et tomberait donc sous le coup de l'Article 2, paragraphe 4. Ce problème est lié à son tour au système utilisé actuellement pour déterminer, en droit international, s'il existe des "relations internationales" entre des collectivités. La reconnaissance d'un Etat n'est pas un processus centralisé. Tant qu'il en sera ainsi, l'application de l'Article 2, paragraphe 4, risque de susciter des difficultés comme celles que les Nations Unies ont surmontées avec quelque succès, en 1947, dans le cas de l'Indonésie.

19. Une troisième question que pose le texte de l'Article 2, paragraphe 4, est celle de savoir si l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre "l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat" signifie que l'emploi de la force est autorisé dans les autres cas. Les débats de la Conférence de San Francisco et les travaux de certains juristes semblent indiquer que ce n'est pas le cas. Ce membre de phrase a été inséré à San Francisco pour garantir expressément aux petits Etats leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. Il ne vise évidemment pas à permettre à un Etat d'employer la force contre un autre Etat en alléguant qu'il ne l'emploie pas contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de cet autre Etat. Si un Etat A pouvait pénétrer sur le territoire d'un Etat B et prétendre que son action est légale en vertu de l'Article 2, paragraphe 4, du fait qu'elle ne vise pas à porter atteinte de façon permanente à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique de l'Etat B, la valeur de l'Article 2, paragraphe 4, serait douteuse. La question est néanmoins délicate, car on a prétendu qu'un acte de légitime défense véritable ne pouvait, par définition, être dirigé contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un autre Etat.

20. Il est clair que l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre "tout Etat" figurant à l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte s'applique à "tout Etat" et non seulement aux Etats Membres. Par conséquent, les Etats non membres de l'Organisation auxquels s'appliquent néanmoins les dispositions de l'Article 2, paragraphe 6, de la Charte bénéficient de la protection de l'Article 2, paragraphe 4. Une autre question se pose alors: les Etats non membres sont-ils liés par l'Article 2, paragraphe 4, dont ils bénéficient? Le Gouvernement des Etats-Unis pense que oui, en vertu du principe de la réciprocité. Ils le sont en outre parce que les principes de l'Article 2, paragraphe 4, ont maintenant acquis un statut en droit international général, parce qu'aux termes du paragraphe 6 de l'Article 2 l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas

membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix ou de la sécurité internationales, et parce que l'intérêt international que revêt le maintien de la paix et de la sécurité exige de toute évidence qu'ils le soient. Il y a lieu d'ajouter que, dans la pratique, ils ont toujours été considérés comme étant liés par ledit paragraphe. L'expression "tout Etat" pose une autre question: un Etat, en niant la qualité d'Etat d'une autre entité, peut-il avoir le droit de l'attaquer? L'histoire des Nations Unies montre qu'en pratique la communauté internationale ne permet pas à l'agresseur de passer outre à l'interdiction figurant à l'Article 2, paragraphe 4, en ne reconnaissant pas sa victime.

21. Le dernier membre de phrase de l'Article 2, paragraphe 4, interdit l'emploi de la force "de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies". A cet égard, les buts énumérés au paragraphe 1 de l'Article 1er sont particulièrement pertinents. Le dernier membre de phrase du paragraphe 4 de l'Article 2 souligne donc la légalité de la force en tant qu'élément des "mesures collectives efficaces" adoptées conformément à la Charte. Ces mesures collectives efficaces sont celles que peut prendre le Conseil de sécurité conformément au Chapitre VII et en particulier à l'Article 42, celles que peut recommander l'Assemblée générale conformément aux Articles 10 et 11, et celles que peuvent prendre les organismes régionaux conformément au Chapitre VIII. En outre, aux termes de l'Article 51, aucune disposition de la Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas d'une agression armée. Le représentant des Etats-Unis ne se propose pas d'analyser ces articles et chapitres, bien qu'ils soient étroitement liés à l'Article 2, paragraphe 4. Il tient seulement à souligner que la délégation des Etats-Unis a écouté avec beaucoup d'intérêt l'intervention étudiée et pénétrante faite par la représentante du Royaume-Uni à la 805ème séance, et qu'à son avis aucune tentative visant à en donner une interprétation déformée ne pourra en diminuer la clarté et la profondeur.

22. Le représentant des Etats-Unis n'a pas l'intention de faire une critique détaillée des propositions de la Tchécoslovaquie relatives au paragraphe 4 de l'Article 2: le projet tchécoslovaque^{4/} confirme le scepticisme de la délégation des Etats-Unis touchant l'opportunité et la possibilité d'une codification et d'un développement progressif des principes de droit énoncés dans ce paragraphe.

23. Pour comprendre les règles qui régissent l'emploi de la force dans les relations entre Etats, il y a lieu d'examiner les diverses catégories de situations dans lesquelles ces règles sont amenées à intervenir. La Commission n'a pas à se préoccuper de cas tels que l'invasion d'un Etat par des forces armées ou le bombardement naval ou aérien d'une ville, qui constituent de toute évidence une violation de la Charte et ne soulèvent pas de difficultés d'interprétation. Mais il en va autrement lorsqu'une force étrangère s'est introduite sur le territoire d'un Etat avec le consentement dudit Etat et que ce dernier retire ensuite son consentement. Le refus de retirer ces troupes ne constitue-t-il pas une menace d'emploi de la force en violation du paragraphe 4 de l'Ar-

^{4/} Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes, point 75 de l'ordre du jour, document A/C.6/L.505.

ticle 2, une menace contre l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Etat ainsi occupé? Peu importe, semble-t-il, que la présence des troupes étrangères ne fasse pas partie d'un plan visant à renverser le gouvernement légitime ou à appuyer certaines revendications territoriales. L'expérience des Nations Unies tend à confirmer ces conclusions, dans le cas notamment de l'affaire dont le Conseil de sécurité a été saisi par l'Iran en 1946 et qui, heureusement, a été réglée par voie de négociations.

24. Autre cas à envisager: la présence, sur le territoire d'un Etat, d'une force armée étrangère qui ne reconnaît pas l'autorité de cet Etat; il s'agit là sans doute d'une menace contre l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de cet Etat. Mais il peut ne pas être toujours évident qu'il s'agit d'une menace d'emploi de la force "dans les relations internationales" au sens du paragraphe 4 de l'Article 2. Il faudra établir, en effet, que les envahisseurs sont des agents d'un Etat étranger ou imputer la responsabilité de leurs actes à un gouvernement étranger. Le représentant des Etats-Unis cite à titre d'exemple l'affaire des troupes irrégulières chinoises qui avaient battu en retraite en Birmanie, à l'époque où le Gouvernement de la République de Chine s'était retiré à Formose, et dont la présence avait fait l'objet d'une plainte de la Birmanie à la huitième session de l'Assemblée générale en 1953. Bien que le Gouvernement de la République de Chine eût conservé peu d'autorité sur ces troupes et les eût désavouées, l'Assemblée générale a estimé que leur présence portait atteinte à l'intégrité territoriale de la Birmanie. Dans cette conclusion était implicite l'idée que tant que ces troupes irrégulières n'avaient pas nettement rompu tout lien avec le Gouvernement de la République de Chine en refusant d'être évacuées, ce dernier restait responsable de leurs agissements.

25. Il peut y avoir également violation du paragraphe 4 de l'Article 2 lorsqu'un Etat aide des groupes armés insurgés contre le gouvernement d'un autre Etat, ou fournit des "volontaires" qui combattent sous les ordres de ces insurgés, du fait que la responsabilité d'un acte est partagée par tous ceux qui, en toute connaissance de cause, participent à son exécution. Les Nations Unies ont eu à faire face à une situation de ce genre, dans le cas notamment des partisans armés qui ont été armés, entraînés et soutenus par certains des voisins septentrionaux de la Grèce. Le Conseil de sécurité, saisi d'une plainte de la Grèce à la fin de 1946, a nommé une commission d'enquête qui a confirmé les dires du Gouvernement grec, mais le Conseil n'a pu agir faute de l'accord unanime de ses membres. L'affaire a donc été portée devant l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 109 (III), a estimé que les actes en question constituaient une menace contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Grèce et a invité les Etats voisins en cause à s'abstenir d'aider les partisans grecs.

26. Le nombre d'armistices et de cessez-le-feu conclus sous les auspices de l'ONU témoigne des efforts tentés pour faire triompher une notion d'ordre international dans les conflits localisés. Les hostilités déclenchées en 1948 au Cachemire et en Palestine ont marqué le début de ce que l'on pourrait appeler le droit international du cessez-le-feu qui, à l'obligation fondamentale qu'ont les Etats de s'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force, ajoute un régime juridique découlant de l'exercice des pouvoirs conférés à l'Organisation pour assurer le maintien de la paix.

27. Quant à la menace, son emploi est condamné au même titre que celui de la force, car un Etat qui choisit de pratiquer une politique de force peut, par la menace, contrevenir aux dispositions de la Charte avant même d'avoir effectivement eu recours à la force. Dans les relations entre particuliers, il est relativement facile de déterminer si l'on a affaire à une menace sérieuse, surtout si elle fait partie d'un plan visant à atteindre un certain objectif et si celui qui la profère manifeste son intention de l'exécuter et a le pouvoir de le faire. Ces critères sont valables également dans les relations entre Etats, bien que la question soit alors plus complexe. En se fondant sur la conduite passée d'un Etat, sur le fait qu'il a ou non entrepris de refaire le monde à son image ou que ses déclarations sont ou non avant tout à usage interne, il doit être possible, dans certaines circonstances, d'arriver à un jugement réfléchi sur la question de savoir si cet Etat s'est rendu coupable de menaces au sens où l'entend la Charte.

28. La menace contre un Etat peut revêtir aussi des formes très subtiles exigeant un raffinement progressif des critères juridiques de la pratique internationale. C'est ainsi que la présence, même par-delà les frontières, d'une puissante force militaire étrangère peut favoriser, dans un Etat plus faible, les agissements de représentants de cet Etat étranger s'ils cherchent à opérer un changement de régime par des moyens anticonstitutionnels. Elle peut aider, de même, une minorité qui cherche à s'emparer du pouvoir et qui, sans cela, serait incapable de bouleverser les pratiques constitutionnelles. Cette présence peut entraver l'application de sanctions contre les actes de violence commis par l'opposition, ou empêcher le fonctionnement normal d'un gouvernement afin de le renverser. Dans ces conditions, il s'agit bien d'une menace contre l'indépendance politique d'un Etat. Le Conseil de sécurité a eu l'occasion d'exposer ses vues sur des cas de ce genre, notamment lors de la plainte déposée par la Tchécoslovaquie en 1948^{5/} dans laquelle il était allégué qu'un groupe minoritaire intérieur avait pu s'emparer du pouvoir et suspendre le fonctionnement des institutions constitutionnelles et parlementaires uniquement grâce à l'aide accordée et à l'assistance promise par les représentants d'un gouvernement étranger séjournant en Tchécoslovaquie. En l'occurrence, le Conseil de sécurité n'a pu agir en raison de l'exercice d'un double veto, mais ce qui importe pour la discussion en cours, c'est que la majorité du Conseil ait estimé qu'il semblait bien s'agir d'un cas de menace de recourir à la force dans les relations internationales et que cette situation appelait une enquête immédiate du Conseil.

29. L'histoire des cas de recours à la menace ou à l'emploi de la force depuis 1945, en particulier des cas qui ont amené l'intervention de l'ONU, offre donc à la Sixième Commission des éléments précieux pour la tâche qu'elle doit accomplir. Le paragraphe 4 de l'Article 2 couvre en principe toute une série d'actes interdits, mais la diversité des actes qui ont fait jouer ces dispositions a dépassé tout ce que les auteurs de la Charte avaient pu prévoir. La solution proposée par l'Organisation des Nations Unies, dans les cas — dont le nombre est encourageant — où elle a pu agir effectivement, a toujours dû s'adapter à chaque problème particulier et l'élément décisif a souvent été l'ingéniosité avec laquelle les procédures

^{5/} Voir Documents officiels du Conseil de sécurité, troisième année, Supplément d'avril 1948, document S/718.

prévues par la Charte ont été appliquées à des situations nouvelles.

30. Les échecs de l'Organisation ou du droit international ont été rarement, sinon jamais, dus à l'imprécision du paragraphe 4 de l'Article 2 concernant les obligations juridiques des parties. La raison en est plutôt que certains Etats, dans certaines circonstances, n'ont pas appuyé avec suffisamment d'énergie un système de droit applicable aux relations entre les Etats. Si la Charte avait contenu un code plus précis, il est probable que celui-ci n'aurait pas prévu les situations inattendues que le paragraphe 4 de l'Article 2, sous sa forme actuelle, couvre suffisamment. Les auteurs de la Charte estimaient avec sagesse qu'au lieu de promulguer des règles que l'évolution rapide des relations internationales rendrait vite périmées il valait mieux établir des normes de conduite fondamentales qui puissent s'enrichir de l'expérience acquise et qui soient assez stables pour rester applicables pendant de nombreuses générations. Ce qu'il faut avant tout, c'est appliquer avec énergie et intelligence, à chaque nouveau conflit, les pouvoirs dont la Charte a muni l'Organisation en vue du maintien de la paix. Il faut parallèlement que les Etats respectent, en toute bonne foi, dans leur conduite individuelle, les principes de la Charte. Entérinant, le représentant des Etats-Unis souligne que la véritable innovation dans les relations internationales du XXème siècle ne réside pas tant dans les obligations découlant des traités que dans l'existence d'institutions internationales chargées de faire respecter ces obligations. C'est la pratique suivie par ces institutions pour faire respecter les obligations fondamentales du droit international qui est essentielle, tant pour rendre ces obligations effectives que pour les étudier. La Sixième Commission peut aider à dissiper les difficultés rencontrées dans l'application des principes de la Charte touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, en procédant à un examen impartial non seulement des dispositions de la Charte mais de la pratique suivie à cet égard. Les Etats ont en l'Organisation un dispositif qui leur permet non seulement de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des traités, mais aussi de définir et d'améliorer leurs relations. C'est au maintien et au progrès de l'Organisation qu'ils doivent consacrer tous leurs efforts.

31. M. PECHOTA (Tchécoslovaquie) dit que le représentant des Etats-Unis a donné un aperçu tout à fait déformé des événements qui se sont déroulés en Tchécoslovaquie après la seconde guerre mondiale. Le changement pacifique de gouvernement qui s'est effectué en 1948 en Tchécoslovaquie, avec la volonté du peuple tchécoslovaque, a servi de prétexte aux Etats-Unis pour entamer des activités hostiles contre la Tchécoslovaquie et pour intervenir dans ses affaires intérieures. Le représentant de la Tchécoslovaquie ne veut pas cependant suivre l'exemple donné par le représentant des Etats-Unis et s'engager dans une discussion qui ne servirait pas les fins de la coexistence pacifique.

32. M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que la question essentielle est de savoir si un accord interviendra à la présente session sur le problème à l'étude. Le représentant des Etats-Unis, au début de son intervention, a dit que les Etats-Unis s'intéressent vivement à ce problème et il en a souligné l'importance. Malheureusement, dans toute la suite de son intervention, on ne peut relever aucune tentative sérieuse pour résoudre ce

problème. Pour ce qui est des allégations du représentant des Etats-Unis au sujet des événements survenus en Tchécoslovaquie, le représentant de l'URSS se bornera à dire que les faits mentionnés par le représentant des Etats-Unis sont susceptibles d'une tout autre interprétation. Il est souhaitable d'éliminer de la discussion tous les arguments qui risquent de créer une ambiance peu favorable à la solution du problème à l'étude, faute de quoi la Commission devra se résoudre à abandonner l'idée même de relations amicales et ne sera même pas capable d'élaborer une déclaration.

33. D'autre part, alors que le projet tchécoslovaque constitue un document pratique, qui permettrait de codifier les relations internationales, le représentant des Etats-Unis a refusé d'en discuter les dispositions concrètes, qui ont été appuyées par d'autres représentants. La délégation soviétique aimerait savoir pourquoi les propositions tchécoslovaques ne conviennent pas au représentant des Etats-Unis.

34. Enfin, dans son intervention, le représentant des Etats-Unis part de prémisses fausses et, dans sa conclusion, il fait une distinction peu fondée entre les obligations internationales que doivent assumer les Etats et la manière dont ils doivent s'acquitter de ces obligations. Or, ce serait une erreur de méthodologie que de ne pas voir le lien qui existe entre ces deux éléments. Le respect de ces obligations est le problème clef. Il faut donc une formulation plus précise, comme le propose notamment le projet tchécoslovaque. Il serait fâcheux d'écarter, sans en discuter le fond, la documentation dont la Sixième Commission est saisie. Les dispositions proposées ne sont peut-être pas formulées de façon parfaite, mais encore faut-il travailler à les améliorer. Le représentant de l'URSS espère donc que la délégation des Etats-Unis consentira à les examiner et que les obstacles créés par la position des Etats-Unis pourront être surmontés.

35. M. PLIMPTON (Etats-Unis), répondant aux remarques du représentant de la Tchécoslovaquie, invite les représentants de la Commission à se rapporter aux comptes rendus des débats du Conseil de sécurité, dans lesquels les faits sont exposés clairement.

36. Se référant aux remarques du représentant de l'Union soviétique, qui l'a invité à commenter le projet de déclaration présenté par la délégation tchécoslovaque à la dix-septième session, le représentant des Etats-Unis déclare que le projet représente un ensemble formé de plusieurs catégories de dispositions sujettes à caution: premièrement, de pieuses déclarations générales et des paroles creuses; deuxièmement, des principes qui ont déjà été consignés dans la Charte d'une manière plus claire et plus heureuse; troisièmement, des affirmations qui sont partisans sur le plan politique et auxquelles de nombreux Etats Membres ne pourraient se soustraire. Les principes que contient le projet de déclaration tchécoslovaque sont, dans le cas le plus favorable, rédigés en termes si généraux qu'ils ne représentent aucun progrès par rapport à la Charte et qu'ils ne résolvent aucun problème. Il n'y a aucune raison de répéter les principes de la Charte sous une forme légèrement différente. La Sixième Commission perdrait son temps à discuter ces principes alors que certains d'entre eux, comme le principe de l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force, l'interdiction des armes de destruction massive, le désarmement général et complet, l'interdiction de la propagande belliciste, font déjà l'objet de travaux

approfondis de la part de la Conférence du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement ou figurent déjà dans des résolutions de l'Assemblée générale. En outre, certains de ces prétendus principes ne sont ni inspirés du droit international tel qu'il existe actuellement ni acceptables en tant que définitions de nouveaux principes de droit. Au nombre de ces prétendus principes figure la proposition tendant à interdire l'utilisation initiale d'armes nucléaires; or, il est possible que ces armes constituent le seul moyen efficace de légitime défense contre une agression sous forme d'attaque massive au moyen d'armes conventionnelles. Ce que doit faire la Sixième Commission, c'est non pas se contenter de répéter ou de déformer la Charte, mais rechercher les moyens de l'appliquer plus efficacement.

37. Il n'est pas souhaitable de consacrer du temps à essayer de définir le sens du mot "force"; il serait plus utile de rechercher ce qu'il est possible de faire lorsque quelqu'un menace de l'employer ou a recours à la force illégalement. Le problème est qu'en dépit des dispositions de la Charte certains pays continuent à employer la force contrairement aux dispositions de la Charte. Il faut donc trouver le moyen d'empêcher tout Etat d'avoir recours à la menace ou à l'emploi de la force.

38. M. MOROZOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) constate avec satisfaction que le représentant des Etats-Unis aborde enfin d'une façon concrète la discussion du projet de déclaration tchécoslovaque. Le représentant des Etats-Unis a reconnu que nul ne contestait la plupart des principes que contient ledit projet de déclarations. Il leur reproche de reprendre les dispositions de la Charte ou de certaines résolutions. Mais le processus de codification consiste précisément à prendre comme point de départ les documents existants et à systématiser les éléments de droit international qu'ils contiennent. La codification prévoit le rassemblement de données provenant de sources différentes. Il est compréhensible que les dispositions proposées prêtent à controverse mais, puisque le représentant des Etats-Unis a reconnu qu'elles n'étaient pas foncièrement mauvaises, il y a là une base sur laquelle la Sixième Commission peut se fonder pour les étudier.

39. U HLA MAUNG (Birmanie) se réserve le droit de répondre au représentant des Etats-Unis au sujet de certaines observations qu'il a faites concernant la présence de forces chinoises sur le territoire birman.

La séance est levée à 13 h 15.